

A lógica atual do setor aeroportuário brasileiro

Vinícius Yosimoto
Rafael Chambarelli
Bernardo Mattos
Paulo Oliveira
Fernando Camacho
Henrique Pinto*

Resumo

O passado recente trouxe uma série de desafios a serem enfrentados pelo setor aéreo brasileiro. Mudanças estruturais no setor, que favoreceram sobremaneira o aumento da competição entre as companhias aéreas, acompanhadas de um período de desenvolvimento econômico notável, viabilizaram um representativo aumento no movimento de passageiros em nossos aeroportos. O ritmo de tal aumento não encontrou correspondência na ampliação da infraestrutura aeroportuária do país, tornando premente a adoção de medidas que viabilizassem a adequação do setor aéreo brasileiro a essa nova realidade. Este artigo analisa esse período ímpar que vive o setor aéreo, apresentando uma leitura sobre os principais motivos que impulsionaram esse novo cenário e contextualizando a participação do BNDES no rol de medidas adotadas pelo governo na busca da modernização do setor.

* Respectivamente, economista; advogado; economista, com mestrado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); engenheiro, com MBA Executivo pelo Coppead/UFRJ; engenheiro, com PhD em Economia pela University of Queensland; e engenheiro, com mestrado em administração pelo Coppead/UFRJ, todos do BNDES. Este artigo é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Palavras-chave

Concessões. Regulação de aeroportos. Infraestrutura.

Abstract

The recent past has brought a lot of challenges to be faced by the Brazilian air sector. Structural changes in the industry, which greatly promoted the increase of competition among the airline companies, accompanied by a remarkable economic development period, have enabled a representative increase in passenger traffic at our airports. The pace of this increase did not match the expansion of airport infrastructure in the country, urging to measures that would enable the suitability of the Brazilian air sector to this new outlook. This paper discusses the unique period experienced by the air sector, presenting a view about the main reasons that prompted this new scenario and putting into context the participation of BNDES in the list of measures adopted by the government in the pursuit of sector modernization.

Keywords

Concessions. Airport regulation. Infrastructure.

Introdução

Nas últimas décadas, o setor aéreo passou por mudanças estruturais notáveis, que desencadearam um salto quantitativo sem paralelo em sua história recente. O marco inicial foi a introdução da competição no mercado de linhas aéreas. As rodadas de liberalização, ao engendrarem a redução das barreiras à entrada de novas companhias aéreas e a liberdade tarifária, impuseram às passagens aéreas uma tendência persistente de queda. Em razão disso e do aquecimento da atividade econômica, o número de passageiros passou a crescer a taxas impressionantes. Enquanto, de 1997 a 2002, o tráfego crescia 4% a.a. (MCKINSEY & COMPANY, 2010), de 2003 até os dias atuais passou a crescer a taxas ao redor de 10% a.a. Assim, o movimento de passageiros, que era de 71,2 milhões de passageiros anuais (MPA) em 2003, atingiu o patamar de 196,6 MPA em 2013.¹

Apesar do forte aumento no tráfego nos últimos anos, o mercado de viagens aéreas ainda tem grande potencial de expansão. Ao considerar a razão de passageiros por habitante, nota-se que o mercado brasileiro encontra-se em estágio inicial de desenvolvimento. Enquanto a média em mercados mais maduros é de 3,3 passageiros por habitante, no Brasil a razão é de 0,98 (Gráfico 1). Assim, é razoável que o tráfego de passageiros continue a sustentar taxas de crescimento significativas nos próximos anos.

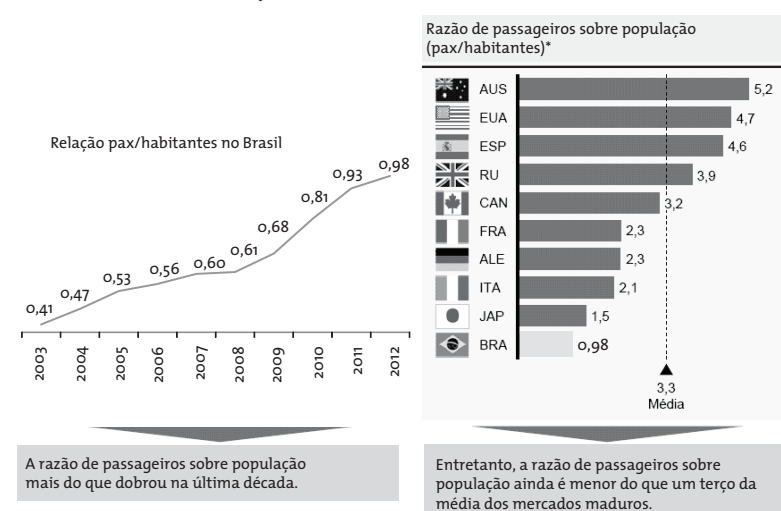
Por conseguinte, o aumento do fluxo de passageiros dessa magnitude logo encontrou obstáculo na infraestrutura aeroportuária. Com efeito, já em 2009, no âmbito da elaboração de um estudo do setor aéreo (MCKINSEY & COMPANY, 2010), tinha-se o diagnóstico de que grande parte dos vinte maiores aeroportos, nos períodos

¹ Considerando os aeroportos da rede Infraero, incluindo aqueles que deixaram de fazer parte dela, por terem sido concedidos à iniciativa privada.

de pico, operava com elevados níveis de atrasos e com componentes de embarque lotados, em razão de restrições operacionais nos pátios de aeronaves e nos terminais de passageiros. Isso forçou a entrada na segunda fase de transformações, que envolveu um rearranjo institucional e a concessão à iniciativa privada de importantes aeroportos da Infraero, com o objetivo de aumentar a capacidade e a qualidade do serviço da infraestrutura aeroportuária.

Gráfico 1

O mercado de aviação comercial



Fonte: Elaboração própria, com dados adaptados de McKinsey & Company (2010).

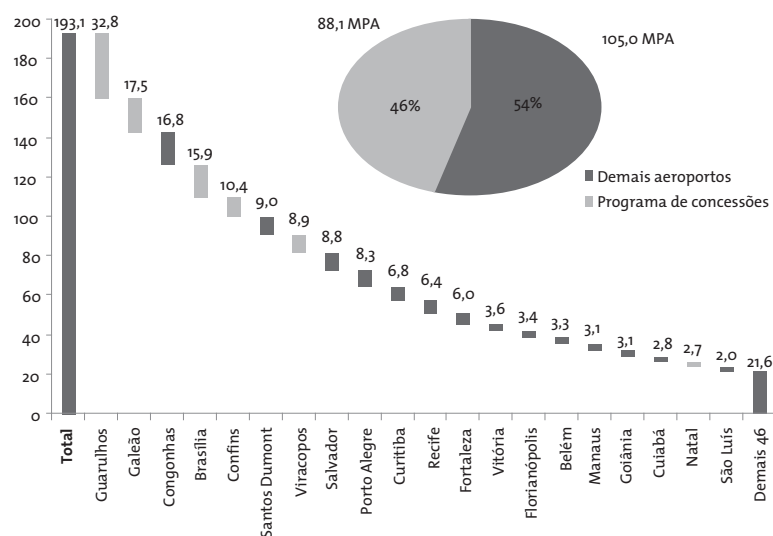
* Dados do Brasil referentes a 2012 e dos demais países, a 2008. Dada a característica de tais mercados, é improvável que esses valores tenham sofrido variações relevantes nos últimos anos.

Assim, com a concessão de Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão, Confins e Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (Asga) – que em 2012 responderam por 46% do tráfego nacional (Gráfico 2) –, espera-

-se que haja rápida expansão da capacidade de processamento de tráfego e da qualidade de serviço.

Gráfico 2

Participação dos aeroportos concedidos no tráfego de passageiros de 2012 (em milhões de passageiros)



Fonte: Infraero (2013a).

O BNDES tem participado ativamente do processo de reorganização do setor aéreo, atuando no desenvolvimento de estudos que serviram como valiosa referência e fonte de informação para definição das novas políticas e também na estruturação dos projetos vinculados ao Programa de Concessão de Aeroportos.

O presente artigo aborda as mudanças ocorridas no setor nos últimos anos, como a liberalização do mercado de aviação civil e as recentes rodadas de concessão de aeroportos, analisando as razões que concorreram para o grande crescimento da demanda e para o descompasso entre esse crescimento e os investimentos realizados

na expansão da infraestrutura. Em seguida, contextualizou-se a atuação do BNDES no processo de análise e reestruturação do setor, mostrando como o Banco contribuiu para a construção de um cenário mais adequado aos desafios atuais e futuros do transporte aéreo no Brasil.

Características do setor aeroportuário

Como ocorre com diversos sistemas de infraestrutura de logística, o setor aeroportuário é estruturado em rede. Para que o setor desempenhe seu papel como fator de integração e desenvolvimento nacional, é necessário o funcionamento regular não somente dos grandes *hubs*,² mas também dos aeroportos regionais que complementarão o transporte de passageiros e de carga.

No entanto, para que seja alcançado o equilíbrio sistêmico, deve-se ter em mente que os aeroportos regionais têm características muito diferentes dos aeroportos centrais do sistema. Ao contrário dos *hubs*, a aviação regional dispõe de limitada capacidade econômico-financeira e muitas vezes precisa de subsídios para seu regular funcionamento. A operação de parte significativa desses aeroportos deve ser realizada não apenas com o fito mercadológico, mas também em atenção aos objetivos de uma política mais ampla para o setor. Tais fatores não permitem que a atuação do setor público seja meramente regulatória. Por isso, a política de transferência de ativos de parte da rede para o setor privado não significaria a descontinuidade da atuação do Estado na operação aeroportuária, mas somente que sua atuação seria reposicionada no setor.

² *Hubs* são os aeroportos que concentram uma grande quantidade de voos, de onde as companhias aéreas, em geral, distribuem seus voos para o restante da malha.

Isso explica a escolha de um modelo de setor aéreo brasileiro que preserve a participação do Estado, posto que será instrumento para coordenar um funcionamento sistêmico equilibrado. Como será visto adiante, o programa de reestruturação do setor aéreo em desenvolvimento pelo governo brasileiro preocupou-se em tomar medidas que propiciassem aumento significativo da qualidade do serviço da rede, ao conceder os principais aeroportos do país à iniciativa privada, e que, simultaneamente, viabilizassem a transferência de recursos intrassistema, por meio do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac). Tudo com o intuito de garantir que o programa de concessões seja um fator de desenvolvimento de todo o sistema aeroportuário, inclusive da aviação regional, e não apenas dos ativos concedidos.

O mercado de aviação civil: um breve histórico

Conforme descrito no Documento de Trabalho da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) 45/2007 (OLIVEIRA, 2007), a partir de 1992 o setor de aviação comercial passou por diversas fases de liberalização, cujo objetivo era tornar o mercado de viagens aéreas mais competitivo e dinâmico. De fato, até 1992, o mercado de aviação comercial era fortemente regulado, tanto em preço quanto em entrada. De um lado, as passagens aéreas tinham seus preços tabelados; de outro, o mercado brasileiro era dividido em cinco monopólios regionais em que cada empresa tinha exclusividade de atuação.

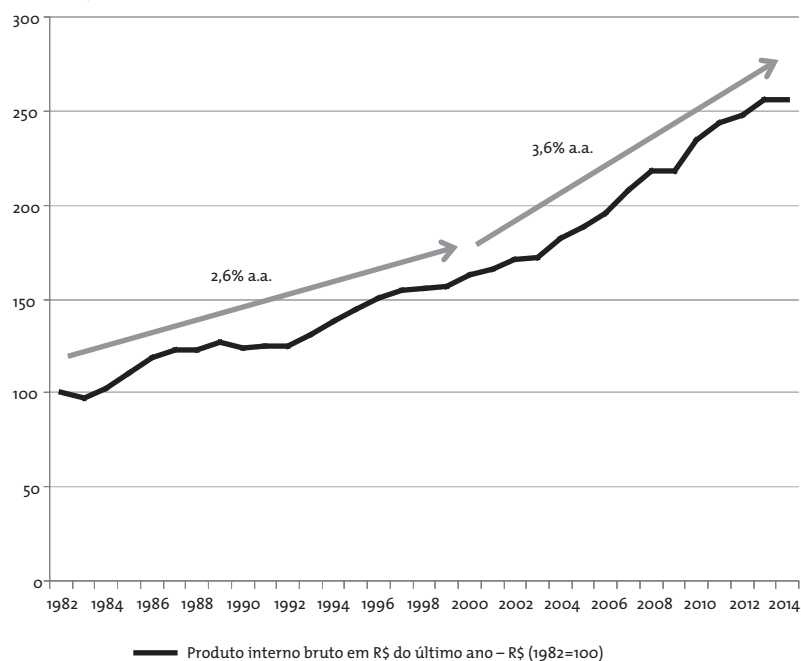
Entre 1992 e 2002, ocorreram sucessivas rodadas de liberalização do mercado de aviação civil, que extinguiram monopólios, implementaram liberdade tarifária e flexibilizaram o processo de entrada de novas companhias aéreas. Essas rodadas de liberalização

do setor imprimiram mais dinamismo na oferta de viagens aéreas, juntamente com a eclosão da demanda nos últimos anos, o que produziu um crescimento da aviação comercial sem precedentes.

Entre 1982 e 2003, o crescimento médio do produto interno bruto (PIB) foi de 2,6% a.a., enquanto entre 2004 e 2014 a média elevou-se para 3,6% (Gráfico 3). Em adição, o crescimento acentuado da renda das classes sociais mais baixas da população inseriu um grande número de pessoas no mercado de viagens aéreas.

Gráfico 3

Evolução do PIB (em R\$ 2014, 1982 = 100)

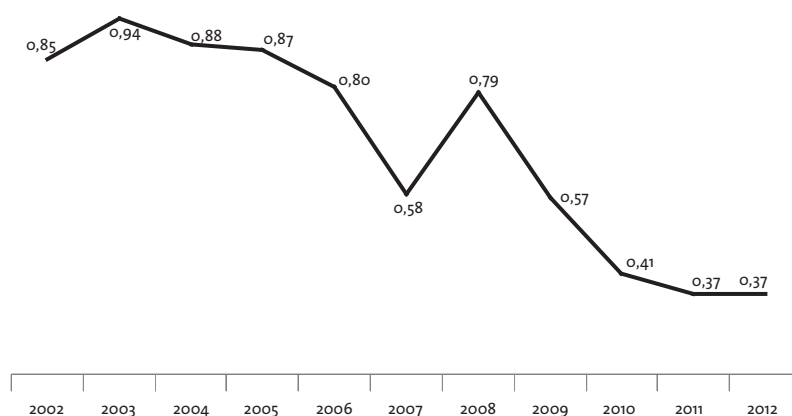


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Banco Central do Brasil obtidos por meio do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS), em 28 de janeiro de 2014.

O efeito mais visível da desregulamentação da aviação comercial foi a queda do preço das passagens aéreas, consubstanciada no *yield* das companhias aéreas, que mede o valor médio cobrado por passageiro-quilômetro, em âmbito nacional. Conforme os dados divulgados pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), o indicador, que se encontrava no patamar de R\$ 0,85 por quilômetro voado em 2002 (ANAC, 2012), registrou forte tendência de queda e atingiu o nível de R\$ 0,37 por quilômetro voado em 2012 (Gráfico 4).

Gráfico 4

Yield (em R\$ 2012/passageiro/km)



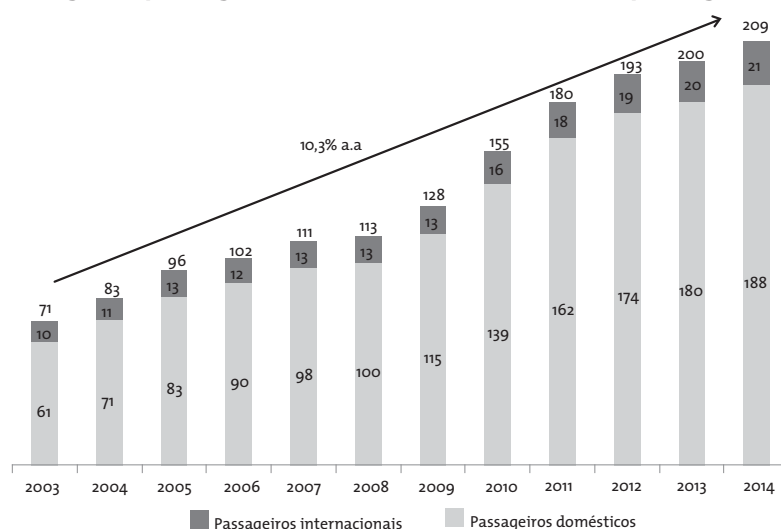
Fonte: Anac (2012).

A conjunção da expressiva queda do custo das viagens com a elevação da renda desencadeou um crescimento de 10,3% a.a. no número de passageiros, que saltou de 71 milhões, em 2003, para 209,2 milhões, em 2014 (Gráfico 5), segundo dados da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

O intenso crescimento da demanda expôs a incipiência da infraestrutura aeroportuária, que logo mostrou ser um gargalo para a expansão da aviação civil.

Gráfico 5

Tráfego de passageiros no Brasil (em milhões de passageiros)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados estatísticos disponibilizados pela Infraero, acessados em 28 de janeiro de 2014.

Panorama da infraestrutura aeroviária

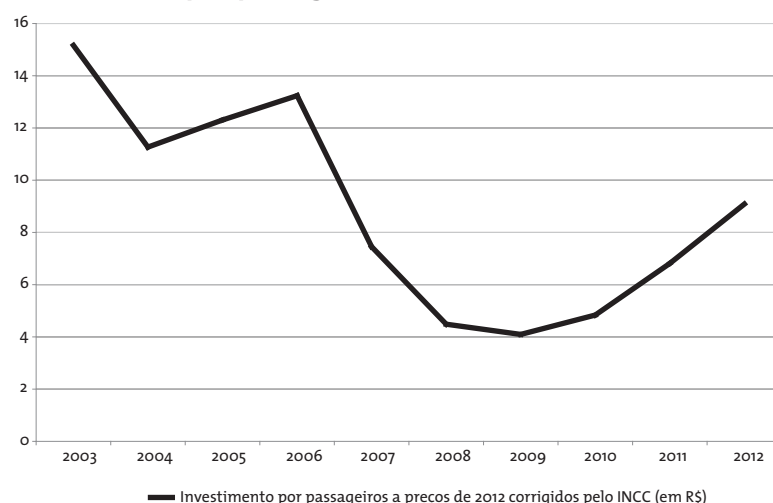
Uma característica importante da malha aeroportuária do Brasil é a grande concentração de tráfego em um número relativamente reduzido de aeroportos. Dados do Anuário Estatístico Operacional 2012 da Infraero (INFRAERO, 2013a) mostram que, nesse mesmo ano, quase 90% da movimentação de passageiros estava concentrada nos vinte maiores aeroportos do país e que os cinco maiores (Guarulhos, Galeão, Congonhas, Brasília e Confins) responderam por quase 50% desse movimento, consequência, em boa medida, da política de liberalização do mercado de transporte aéreo brasileiro, apresentado anteriormente.

Em uma análise comparativa dos números da rede atual com o passado recente, nota-se que não foi possível viabilizar o incremen-

to de capacidade necessário para que a infraestrutura aeroportuária fosse capaz de acompanhar o ritmo de crescimento da demanda. Alguns dados podem ser utilizados para ilustrar tal situação. Tome-se como exemplo o nível de investimentos da Infraero no período 2003-2012. Ao comparar o valor investido por passageiro ano a ano nesse período, adotando-se o valor do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) como referência para atualização monetária (Gráfico 6), observa-se uma queda abrupta a partir do biênio 2006-2007. Os dados também mostram que houve elevação desse indicador nos anos de 2011 e 2012, mas, mesmo assim, sem atingir o nível de investimentos executados antes de 2007.

Gráfico 6

Investimento por passageiro



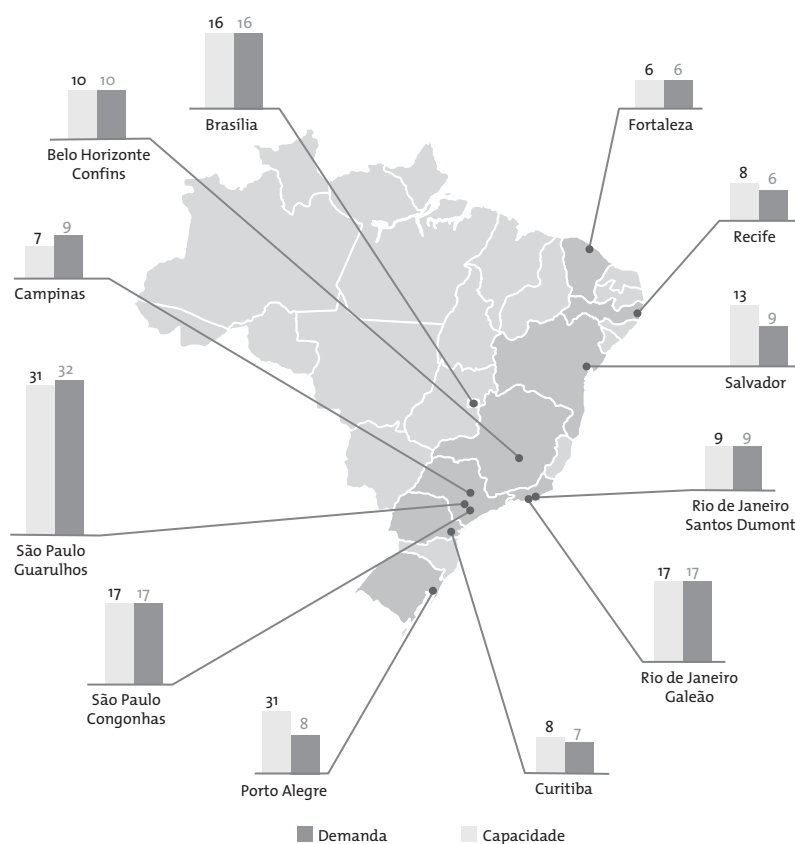
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Infraero e Ipeadata.

Nota: Dados de gastos em investimentos por passageiros retirados dos Relatórios Anuais da Infraero, em 28 de janeiro de 2014, e dados do INCC retirados do *site* do Ipeadata.

Esse claro descasamento entre demanda e oferta gerou os já citados gargalos na infraestrutura existente, fazendo com que vários aeroportos no país operassem acima ou no limite de sua capacidade (Figura 1).

Figura 1

Demanda versus capacidade (em milhões de passageiros)



Fonte: Savaris, Vinagre e Magalhães (2013).

A elaboração de um plano de ação para viabilizar a expansão aeroportuária carecia de um diagnóstico preciso dos principais gar-

galos do sistema. Por essa razão, esse mapeamento foi objeto dos principais estudos desenvolvidos para o setor, com a participação ativa do BNDES, como mostram as seções seguintes.

O papel do BNDES

Historicamente, o BNDES tem importante participação nos processos de reforma do Estado, especialmente por meio de sua atuação nas desestatizações. Nesse contexto, o BNDES foi o coordenador dos estudos técnicos de viabilidade do primeiro processo de concessão aeroportuária de grande porte realizado no país, no caso, a concessão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN), como será detalhado adiante.

Ainda no campo aeroportuário, o Banco integrou o grupo que acompanhou a elaboração dos estudos de viabilidade preparatórios da primeira e da segunda rodada de concessões (Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins). Ambos os estudos foram realizados pela Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), empresa em que o BNDES tem participação minoritária, sendo voltada para a elaboração de estudos e modelagens de projetos de interesse público, estruturáveis por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPP). Os estudos de viabilidade elaborados pela EBP e acompanhados pelo grupo de trabalho do governo contemplaram análises das características dos aeroportos, o papel a ser exercido por cada ativo na malha aeroportuária, a modelagem dos indicadores de desempenho a ser utilizada nas concessões, entre outros temas que contribuíram para definir o modelo de concessões a ser aplicado no setor.

Paralelamente à sua participação nas concessões públicas, o Banco contribuiu para a (re)formulação de marcos regulatórios se-

toriais, indispensável para a modernização da infraestrutura brasileira. Para tanto, foi criado o Fundo de Estruturação de Projetos, por meio do qual foi elaborado o Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil (2010), que realizou amplo diagnóstico do setor aéreo brasileiro e formulou propostas para a modernização do setor, como exposto mais à frente.

Estudos do setor aéreo e de reestruturação da Infraero

A primeira ação efetiva para a reestruturação do setor aeroportuário consistiu em planejamento e realização de estudo técnico, cujo objetivo foi avaliar a situação do setor aéreo à época, em especial as condições de infraestrutura e governança e, com base em tais dados, propor soluções para a modernização do setor.

O BNDES acompanhou a elaboração do Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil³ (realizado entre 2008 e 2010), que, além de analisar dados primários e secundários obtidos por meio de pesquisas de campo, consultou os principais atores do setor, tais como a Anac e o Ministério da Defesa (MD). A avaliação deu-se sob diversos aspectos, como infraestrutura e governança.

Embora existisse um consenso de que a infraestrutura aeroportuária operava em seu limite, o Brasil carecia de dados exatos que mostrassem a real saturação dos aeroportos e que, reflexamente, indicassem o perfil da demanda nos principais aeroportos. Com base em tal constatação, o estudo teve como uma das principais metas a identificação dos gargalos de infraestrutura nos vinte maiores aeroportos brasileiros.

³ A consultoria McKinsey & Company, juntamente com a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (Fipe), Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e Tozzini Freire Advogados, foi selecionada para esse estudo por meio de chamada pública.

O diagnóstico da infraestrutura foi complementado com o prognóstico da necessidade de investimentos para os próximos vinte anos, com base na análise do provável comportamento da demanda para o cenário até 2030. Todo o trabalho foi construído com base em pesquisas de origens e destinos nos 32 principais aeroportos do país.

A conclusão foi que grande parte dos vinte maiores aeroportos do país já se defrontava ou, considerando a demanda projetada, defrontar-se-ia com alguma restrição operacional em componentes como pátio ou terminal de passageiros, em futuro próximo (Figura 2).

Figura 2

Diagnóstico do Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil sobre a infraestrutura aeroportuária

O crescimento acelerado trouxe para a infraestrutura aeroportuária desafios de capacidade já em 2009					
Utilização na hora-pico para pista/pátio e no ano para TPS					
	Aeroporto	Lado ar		Lado terra	
		Pista DECEA	Pista ITA	Pátio	TPS
SP	• Guarulhos	□ (2030)	□ (2030)	■ Saturado	■ Saturado
	• Congonhas	■ Limitado	□ (2014)	■ Saturado	■ Saturado
	• Viracopos	□ (2020)	□ (2020)	□ (2014)	□ (2014)
RJ	• Galeão	■	■	■	□ (2030)
	• Santos Dumont	□ (2030)	□ (2030)	■ Saturado	■ Saturado
BH	• Confins	■	■	□ (2020)	■ Saturado
	• Pampulha	□ (2030)	■	□ (2014)	□ (2014)
Demais	• Brasília	□ (2030)	□ (2030)	■ Saturado	■ Saturado
	• Porto Alegre	□ (2030)	□ (2030)	□ (2030)	■ Saturado
	• Curitiba	■	■	□ (2030)	□ (2020)
	• Recife	□ (2030)	■	□ (2030)	□ (2020)
	• Salvador	□ (2020)	□ (2030)	■ Saturado	□ (2014)
	• Fortaleza	■	■	□ (2030)	■ Saturado
	• Manaus	■	■	□ (2020)	□ (2030)
	• Cuiabá	□ (2030)	■	■ Saturado	■ Saturado
	• Natal	■	■	■ Saturado	□ (2014)
	• Florianópolis	■	■	■ Saturado	■ Saturado
	• Vitória	□ (2030)	■	■ Saturado	■ Saturado
	• Belém	■	■	□ (2014)	□ (2030)
	• Goiânia	□ (2030)	■	■ Saturado	■ Saturado

Fonte: McKinsey & Company (2010).

Nota: TPS: terminal de passageiros; Lado ar: constituído pelo sistema de pátio e pista, incluindo área de embarque de passageiros entre o ponto de inspeção e a aeronave; Lado terra: área do aeródromo que não corresponde ao lado ar; Decea: Departamento de Controle do Espaço Aéreo; ITA: Instituto Tecnológico de Aeronáutica.

Os subsídios produzidos pelo diagnóstico do estudo sobre o transporte aéreo serviram de base para a elaboração dos estudos de viabilidade das concessões de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

O estudo também tratou das propostas de modernização da governança do setor. Portanto, a equipe técnica debruçou-se nos diversos modelos regulatórios existentes em outros países. Adicionalmente, foi realizado um mapeamento da disciplina normativa que regia o setor. Como resultado, foram realizadas propostas de reformulação da estrutura institucional do setor, com especial destaque para a segregação da aviação civil e militar, o que resultou na desvinculação da Secretaria de Aviação Civil (SAC) do MD, conforme regulamentado na Lei 12.432/2011, transformando-o em um órgão subordinado à Presidência da República.

Com relação à reestruturação da Infraero, o BNDES foi responsável pela contratação de estudo técnico, visando à adoção dos procedimentos necessários a sua transformação em companhia aberta, o que permitiria a captação de recursos no mercado de capitais e, principalmente, induziria a adoção de novas práticas de governança nas atividades da empresa. Além disso, o estudo trazia um diagnóstico atualizado da utilização da capacidade dos aeroportos, que havia sido mapeada inicialmente no Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil.

As conclusões obtidas pelo estudo foram avaliadas, *pari passu*, pela equipe técnica do BNDES, em conjunto com representantes da Infraero e do Governo Federal. A consultoria técnica contratada apresentou diversas opções de configuração empresarial para a empresa, as quais buscavam sua reorganização administrativa, bem como novos modelos de administração da infraestrutura aeroportuária (ex.: a realização de parcerias público-privadas de terminais aeroportuários). Como resultado, elaborou-se uma proposta de novo plano estratégico para a Infraero, que abrangeu a gestão, os proces-

sos e um novo plano de negócios, acompanhada de modelos alternativos de gestão para a empresa.

Aeroporto de São Gonçalo do Amarante

O Decreto 6.373, de 14 de fevereiro de 2008, incluiu o Asga, situado na região metropolitana de Natal (RN), no Programa Nacional de Desestatização (PND) e determinou que o BNDES contratasse e coordenasse os estudos técnicos e que a Anac executasse e acompanhasse o processo de desestatização (BRASIL, 2008).

A contratação dos consultores que realizariam os Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA) ocorreu em dezembro de 2008, sendo os estudos finalizados em meados de 2010.

Como resultado da licitação realizada pelo BNDES, foi contratado o consórcio formado pela Ernst & Young Assessoria Empresarial, Aeroservice Consultoria e Engenharia e Celp Consultoria Técnico Comercial.

Os estudos realizados pela consultoria eram apresentados e discutidos com a equipe técnica do BNDES. As conclusões obtidas pelo estudo eram discutidas com um grupo de trabalho (GT), formado por integrantes de diversos órgãos do Governo Federal, como Casa Civil da Presidência da República, Tesouro Nacional e Anac, além de representantes do governo do Estado do Rio Grande do Norte.

Apesar de as concessões públicas serem um instrumento já consolidado à época do Asga, as peculiaridades do setor aeroportuário demandaram a construção de um modelo que, mesmo aproveitando institutos já existentes, deveria atender às especificidades inerentes à exploração de aeroportos.

As discussões ocorridas entre o BNDES e o GT, com base nas conclusões obtidas pela consultoria técnica contratada, permitiram

a construção de um modelo adequado ao setor, com a inserção de conceitos como parâmetros mínimos de dimensionamento do terminal de passageiros, gatilhos de investimento, pesquisa de satisfação de usuários para aferição da qualidade do serviço e adoção do fluxo de caixa marginal como método de cálculo em processos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. É importante destacar que muitos desses institutos foram adotados com base em modelos também estruturados com a participação do BNDES em outros setores, como no caso das concessões rodoviárias. Outros exemplos nessa mesma linha são o fator de qualidade de serviço e a divisão objetiva de riscos.

Depois de passar pela aprovação do Tribunal de Contas da União (TCU), o leilão do Asga ocorreu no dia 22 de agosto de 2011, com um lance mínimo de R\$ 51,7 milhões. O vencedor foi o consórcio Inframérica, composto pela empresa argentina Corporación América e pelo Grupo Engevix. A Sociedade de Propósito Específico (SPE) formada para construir e operar o aeroporto irá pagar R\$ 170 milhões, em 28 parcelas anuais, a título de outorga. Assim, em novembro de 2011, foi assinado o contrato da primeira concessão federal de aeroportos, com prazo de 28 anos.

As concessões aeroportuárias

Durante a realização dos estudos mencionados, a solução para o setor aeroportuário foi objeto de reflexão pelo BNDES, a Anac e o MD. Em função da extensão da rede e considerando o papel que cada aeroporto deveria exercer na malha aeroportuária, foram discutidas diferentes possibilidades de reestruturação do setor, com base nas conclusões obtidas com os estudos supracitados.

Contudo, diversos fatores levaram o governo a decidir por dar continuidade às concessões individualizadas dos aeroportos. Pri-

meiro, esse modelo permitiria ao governo adquirir a experiência necessária para uma gradativa transição do modelo de exploração pública dos aeroportos para um modelo de participação privada. Assim, eventuais arestas do processo não comprometeriam todo o sistema e poderiam ser aperfeiçoadas na rodada seguinte de concessões. Adicionalmente, existiam aeroportos com necessidades de investimentos mais urgentes do que outros da rede. Portanto, esse modelo privilegiaria os ativos que demandassem uma intervenção mais célere em sua infraestrutura. A concessão pública, na forma da Lei 8.987/1995, também constitui instituto já consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, o que contribuía para a segurança jurídica do processo, tal como foi comprovado na concessão do Asga.

Por último, a lógica do modelo concessório de contratação favorece a celeridade na realização dos investimentos, sem prejuízo da qualidade de serviço exigida na prestação de um serviço público.

Os contratos de concessão de serviço público são contratos de resultado. Neles, o Estado concentra mais esforços na definição dos parâmetros de qualidade com os quais o serviço deve ser prestado⁴ e não na forma como será operacionalizada a prestação do serviço. Com isso, há mais liberdade para que o agente privado incorpore inovações, especialmente nos projetos de engenharia, o que acaba por favorecer a contínua modernização do setor.

⁴ É importante destacar que disso não decorre a ausência de indicadores de investimento em concessões públicas. Em setores nos quais a receita não varia significativamente em virtude da qualidade da infraestrutura, a previsão de indicadores de investimento pode revelar-se fundamental, a fim de afastar eventual comportamento oportunista do privado de minimizar os investimentos em infraestrutura, com o intuito de maximizar seus lucros. Nas concessões de grandes aeroportos, a necessidade de indicadores de investimento é relativizada, tendo em vista o impacto direto da qualidade da infraestrutura na percepção de receitas comerciais pelo operador do aeroporto. Portanto, entendem-se presentes os incentivos necessários para a realização dos investimentos pelo operador privado.

Além disso, o modelo tradicional de realização de obras públicas consiste na contratação do particular pelo Estado para a realização de obra, em contrapartida a uma remuneração do poder público. Trata-se, portanto, de contratos de empreitada de curta duração. Como decorrência, o privado tem incentivos para minimizar seus custos na realização da obra, visto que ele não será o futuro gestor do empreendimento. Pode-se dizer que não há a criação de incentivos para que o privado busque a qualidade da infraestrutura, o que, por evidente, acaba por exigir que o Estado concentre seus esforços nos requisitos técnicos e na fiscalização da obra e não em seu resultado final, ou seja, a prestação do serviço.

Nas concessões públicas, as figuras do construtor da infraestrutura e de seu gestor estão concentradas na mesma pessoa (parceiro privado). Com isso, serão criados mais incentivos para que o agente privado realize os investimentos de forma mais eficiente, visto que ele terá a responsabilidade de gerir o ativo por todo o prazo contratual.

Podem ser mencionadas outras vantagens decorrentes do regime jurídico aplicável às concessões. Por exemplo, as contratações são regidas pelo direito privado, o que favorece a celeridade na execução dos investimentos e permite mais flexibilidade na condução do projeto; o particular participa do financiamento das obras com capital próprio, o que favorece as políticas fiscais e gera maior comprometimento com o sucesso do projeto; há a aplicação de prazos maiores em comparação com os constantes da Lei 8.666/1993, o que permite a remuneração do capital investido por um prazo maior, favorecendo a modicidade das tarifas ou da contraprestação pública; e há a possibilidade de ganhos com receitas alternativas, o que, no mesmo sentido, desonera a prestação do serviço. Adicionalmente, o modelo concessório diminui o custo de transação para a estruturação de projetos pelo Estado, tendo em vista que a construção e a prestação do serviço são estruturadas em um mesmo processo e

não por sucessivas etapas, como ocorre com o modelo tradicional de obras públicas.

Com base nesses argumentos, os aeroportos de Guarulhos (SP), Viracopos (SP) e Brasília (DF), na primeira rodada, e Galeão (RJ) e Confins (MG), na segunda, foram escolhidos para integrar o programa de concessões (Figura 3).⁵ A relevância desses aeroportos para a malha aeroportuária do país pode ser mensurada pelo total de passageiros por eles processados no ano de 2012 (Figura 3).

Figura 3

Aeroportos escolhidos para o programa de concessões



Fonte: SAC-PR (2012).

⁵ Atualmente, está em curso mais uma rodada de concessão de aeroportos: Fortaleza (CE), Salvador (BA), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS).

É importante ressaltar que os estudos do setor aéreo, de reestruturação da Infraero e do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante contribuíram para a experiência do Governo Federal, que resultou na definição do modelo regulatório do programa de concessões que se seguiu.

Primeira rodada de concessões aeroportuárias

Como dito anteriormente, a realização da concessão do Asga conferiu relevante experiência prática à equipe do governo na estruturação de projetos de concessão. A mesma equipe integrou os grupos da Anac e da recém-criada SAC, responsáveis pela condução dos estudos e pela execução da desestatização referentes à primeira rodada de concessões. Embora isso tenha resultado em maior celeridade na estruturação dessas novas concessões, houve a necessidade de preencher certas lacunas regulatórias, decorrentes da translação do modelo do Asga – um aeroporto pequeno e regional – para o âmbito dos aeroportos maiores e centrais.

Em função da maior urgência de investimentos para a expansão da infraestrutura aeroportuária, tomou-se a decisão de conceder os aeroportos de Guarulhos (GRU), Brasília (BSB) e Viracopos (VCP), em meados de 2011. O Decreto 7.531, de julho de 2011, incluiu os três aeroportos no PND e atribuiu à Anac a responsabilidade de executar e acompanhar o processo de concessão (BRASIL, 2011). Dessa forma, a Anac realizou o Chamamento Público 01/2011 visando à apresentação de estudos que subsidiassem a modelagem das concessões, sendo selecionado o estudo da EBP.

Em 7 de fevereiro de 2012, cerca de sete meses depois da inclusão no PND, ocorreu o leilão da primeira rodada de concessões na Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) Bovespa. O critério de leilão adotado foi o de maior valor total de contribuição fixa ofertada pelos licitantes.

Para o Aeroporto de Guarulhos, foram apresentadas dez propostas, sendo vencedora a proposta do consórcio formado pela Invepar e a Airports Company South Africa (ACSA), com um lance de R\$ 16,2 bilhões, representando um ágio de 373,5% sobre o valor mínimo de contribuição fixa.

Para o Aeroporto de Viracopos, foram apresentadas quatro propostas, sendo vencedora a do consórcio formado pela Triunfo Participações, a construtora UTC e a operadora francesa de aeroportos Egis. O lance oferecido pelo consórcio vencedor totalizou R\$ 3,8 bilhões, representando um ágio de 159,8% sobre o valor mínimo de contribuição fixa.

Por último, o Aeroporto de Brasília recebeu oito propostas, sendo declarado vencedor o consórcio formado pela Infravix Participações e Corporación América, operadora de 33 aeroportos na Argentina. O lance oferecido pelo consórcio totalizou R\$ 4,5 bilhões, representando um ágio de 673,39% sobre o valor mínimo de contribuição fixa.

No total, as concessões dos três aeroportos somaram R\$ 24,5 bilhões de contribuição para o sistema e representaram um ágio global de 347%. As concessões de GRU, VCP e BSB terão o prazo de 20, 30 e 25 anos, respectivamente, e gerarão investimento de R\$ 18 bilhões.

Segunda rodada de concessões aeroportuárias

O resultado exitoso no leilão obtido nas concessões anteriores – Asga e GRU, VCP e BSB – apontou a concessão à iniciativa privada como a solução adequada para que fossem ultrapassados os desafios encontrados nos principais aeroportos. Nesse contexto, o Decreto 7.896, de 1º de fevereiro de 2013, incluiu os aeroportos de Galeão (GIG) e Confins (CNF) no PND. Diversamente do modelo

adotado pela primeira rodada de concessões, no qual a Anac foi a entidade responsável pela condução dos estudos preparatórios às concessões, o artigo 3º designou a SAC como o órgão responsável pela condução e pela aprovação dos estudos de modelagem da segunda rodada de concessões (BRASIL, 2013). A Anac continuou com a competência de execução e acompanhamento do processo de desestatização, consoante determina a Lei 11.182/2005. E, da mesma forma, formou-se um grupo de trabalho, com participação do BNDES, a fim de discutir as conclusões obtidas pelos estudos de viabilidade.

Os estudos técnicos foram elaborados por meio da apresentação de projetos pela iniciativa privada, com fulcro no artigo 21 da Lei 8.987/1995. Os estudos técnicos elaborados pela EBP foram selecionados pela SAC-PR e submetidos à aprovação do TCU em agosto de 2013. Posteriormente à aprovação do TCU, a Anac publicou oficialmente o Edital de Leilão 01/2013 em outubro de 2013.

Como ocorreu nas rodadas anteriores, o critério de leilão adotado foi o de maior valor total de contribuição fixa ofertada pelos licitantes. O valor mínimo de contribuição fixa para o Aeroporto do Galeão era de R\$ 4,8 bilhões. Para o Aeroporto de Confins, o valor mínimo de contribuição fixa era de cerca de R\$ 1,1 bilhão.

O leilão foi realizado pela BM&F Bovespa em 22 de novembro de 2013. Para o GIG, foram apresentadas cinco propostas, sagrando-se vencedor o consórcio Aeroportos do Futuro, formado pela Odebrecht Transport e pela Changi Airport Group, operadora do aeroporto internacional de Cingapura. O consórcio vencedor ofereceu um valor de contribuição fixa aproximado de R\$ 19 bilhões, representando um ágio de 294% em relação ao valor mínimo de contribuição fixa.

O aeroporto de CNF recebeu duas propostas, tendo como vencedor o consórcio Aerobrasil, formado pelas empresas CCR e as

operadoras Flughafen München (Munique, Alemanha) e Flughafen Zurich (Zurique, Suíça). O consórcio Aerobrasil apresentou o lance de R\$ 1,82 bilhão, representando um ágio de 66% em relação ao valor mínimo de contribuição fixa definido no edital de leilão.

Somados os dois aeroportos, estima-se um valor total de investimentos em torno de R\$ 9 bilhões, durante todo o período da concessão (25 anos para GIG e trinta para CNF).

O atual modelo do setor aéreo

Conforme exposto até aqui, os desafios impostos ao setor de transporte aéreo do país foram se tornando cada vez mais relevantes ao longo da década passada. O grande aumento da demanda pelo transporte aéreo fez com que questões como a falta de capacidade da infraestrutura existente e a inadequação do modelo regulatório se tornassem ainda mais latentes. Esse cenário demandava ajustes importantes no modelo setorial, que deveriam permitir a criação de uma estrutura mais adequada à nova realidade do setor. As atividades desenvolvidas pelo grupo de trabalho do governo, cabendo destaque aos estudos do setor aéreo e da reestruturação da Infraero e ao desenvolvimento do Programa de Concessões, foram fundamentais para a definição das mudanças estruturais exigidas pelo setor.

A partir desse momento, serão analisadas em detalhes as mudanças recentes implementadas pelo governo para lidar com esse novo paradigma do setor, dando destaque ao aperfeiçoamento do modelo de governança, em especial com a instituição da SAC-PR, aos objetivos traçados para o desenvolvimento das novas políticas setoriais e à forma ampla como o programa de concessões aeroportuárias se insere nesse contexto.

O aperfeiçoamento do modelo de governança

Como visto anteriormente, a expansão da infraestrutura aeroportuária deixou de acompanhar o crescimento da demanda, o que ocasionou a sensível piora na prestação dos serviços. Além disso, aeroportos caracterizam-se por serem firmas multiuso, concentrando, assim, a atuação de diferentes órgãos, como Polícia Federal, Vigilância Sanitária e Receita Federal, o que demanda a coordenação das diferentes autoridades públicas atuantes no complexo aeroportuário.

Para tanto, o Decreto 7.554/2011 previu diversos mecanismos para aperfeiçoar a qualidade do serviço prestado ao usuário. Primeiro, criou o Conselho Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conaero), o qual se tornou responsável por estabelecer parâmetros de qualidade, de forma a aperfeiçoar o desempenho de órgãos e entidades públicos nos aeroportos e otimizar o fluxo de pessoas e bens (BRASIL, 2011b).

Além disso, foi criada a figura das “autoridades aeroportuárias”, nos principais aeroportos brasileiros (ex.: Guarulhos e Galeão), isto é, comissões permanentes, integradas por representantes da Receita Federal, da Polícia Federal, do Ministério da Agricultura, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), da Anac e da Infraero, com o objetivo de implementar e acompanhar o cumprimento das metas de qualidade definidas pelo Conaero, coordenar a solução de questões emergenciais e sugerir medidas operacionais ao operador do aeroporto (BRASIL, 2011b).

Ao lado do Conaero e das autoridades aeroportuárias, o Governo Federal adotou, de forma definitiva, a segregação da aviação civil e militar, ao instituir a SAC-PR, pela Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. É importante destacar que a estrutura do MD já contava com uma secretaria especializada na coordenação da aviação civil.⁶ Essa

⁶ Vide Decreto 6.223/2007, revogado pelo Decreto 7.364, de 2010.

secretaria era o principal órgão de assessoramento do ministro da Defesa, na supervisão das entidades ligadas ao setor. Portanto, a Lei 12.462/2011 aproveitou a estrutura já existente no MD.

A SAC-PR passou a ser o órgão responsável pela formulação, pela coordenação e pela supervisão das políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, atuando em articulação, apenas no que couber, com o MD. Entre as atribuições vinculadas à coordenação das políticas do setor de aviação civil, destaca-se a elaboração do plano de outorgas para a exploração da infraestrutura aeroportuária.⁷ A partir da promulgação da referida lei, a SAC-PR passou a exercer as políticas de cunho econômico e social para o setor, ao passo que o MD passou a concentrar-se precipuamente na política de defesa nacional, em especial as políticas aeroespacial e aeronáutica. Deve-se ressaltar que as atividades aeronáuticas estão relacionadas com o controle do tráfego aéreo e não, propriamente, com a infraestrutura existente nos aeroportos.

A organização descrita acima diz respeito, basicamente, à regulação do setor. Cabe ainda detalhar o papel da Infraero e dos estados e municípios no novo modelo, especialmente no que toca à efetiva exploração da infraestrutura aeroportuária.

As reformas administrativas levadas a cabo recentemente não alteraram o papel da Infraero como a principal entidade de exploração da infraestrutura aeroportuária. Até o advento da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN), a participação de entidades privadas na exploração aeroportuária era diminuta. Os principais aeroportos brasileiros encontravam-se sob a administra-

⁷ A coordenação da aviação civil ainda conta com o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), órgão com competência para propor medidas de integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre previstos pelo Decreto 6.550, de 27 de agosto de 2008.

ção da Infraero. Ressalvadas concessões pontuais de aeroportos de pequeno porte, como Cabo Frio (RJ) e Porto Seguro (BA), havia aqueles mantidos diretamente pelo Comando da Aeronáutica, os explorados por estados e municípios, mediante convênios, e os de natureza privada, utilizados para uso exclusivo de seus proprietários.

As concessões transferiram o controle dos maiores aeroportos da rede para a iniciativa privada. No entanto, o perfil econômico-financeiro da rede aeroportuária brasileira caracteriza-se por sua desigualdade, na medida em que grande parte das receitas advém de poucos aeroportos. Posto isso, é de se esperar que a participação pública na exploração da infraestrutura continue relevante, com vistas a garantir a universalidade do transporte aéreo. Nesse sentido, a Infraero permanecerá com a operação de grande parte da malha aeroviária, corroborando seu papel de agente indutor da integração nacional.

Por último, foi corroborada a participação dos estados e municípios na gestão dos aeródromos. Apesar da competência federal para a exploração da infraestrutura aeroportuária,⁸ foi garantida à SAC-PR a prerrogativa de delegar a estados e municípios os aeroportos de interesse regional, para a operação direta do aeroporto ou, alternativamente, para delegação dessa operação à iniciativa privada.⁹

Objetivos das novas políticas para o setor

Em linhas gerais, verifica-se que o modelo de desenvolvimento do setor que vem sendo implementado pelo governo tem os seguintes objetivos principais:

- expansão mais célere da infraestrutura por meio da concessão de aeroportos estratégicos;

⁸ Constituição Federal, artigo 21, inciso XII, alínea c (BRASIL, 1988).

⁹ Ver Lei 12.379/2011, artigo 6º, parágrafo 2º, c/c artigo 37.

- melhoria da *performance* da Infraero; e
- fortalecimento e ampliação da aviação regional.

A partir de agora, será feita análise detalhada de cada um desses objetivos.

Expansão mais célere da infraestrutura por meio da concessão de aeroportos estratégicos

Não restam dúvidas quanto à necessidade de investimentos urgentes na infraestrutura aeroportuária do país e de um aumento de eficiência geral do sistema. Nesse contexto, a hipótese de concessão de determinados aeroportos à iniciativa privada mostra-se uma opção extremamente adequada. Inicialmente, a delegação de um aeroporto à iniciativa privada traz consigo um imediato aumento da agilidade e presteza na realização dos investimentos necessários à melhoria da infraestrutura existente. Em paralelo, pode-se afirmar que uma política de concessões adequada gera diversos efeitos positivos em nível operacional nos aeroportos. Por exemplo:

- permite a criação de referenciais de qualidade (*benchmarking*);
- demanda o aprimoramento regulatório do setor;
- gera incentivos para a capacitação do setor público; e
- cria condições para o aumento da concorrência.

Primeiro, o programa de concessões, quando possível análise mais robusta de seu desempenho, gerará as condições adequadas para que a administração pública compare as diferentes gestões e, com base nisso, estabeleça novos parâmetros de qualidade de serviço (regulação por comparação), inclusive para os aeroportos sob gestão pública. Fato que exemplifica o efeito positivo decorrente do programa de concessões repousa na publicação da Resolução Anac 180, de 25 de janeiro de 2011. A referida resolução disciplina a revisão tarifária para os aeroportos públicos, introduzindo conceitos

típicos de concessão para os aeroportos da rede Infraero, como índices de eficiência e produtividade.

Segundo, com a inevitável comparação entre os operadores, os usuários tenderão a, gradativamente, exigir o aumento da qualidade do serviço em toda a rede e não apenas de forma pontual, nos aeroportos concessionados.

Acrescente-se ainda que a operação pública dos aeroportos é regida, basicamente, por disposições legais. Por exemplo, a redação original da Lei 5.862/1972 (lei de criação da Infraero) previa a atribuição da Infraero de explorar a infraestrutura aeroportuária que lhe fosse atribuída pelo Comando da Aeronáutica. Historicamente, a transferência dos aeroportos para a rede Infraero resumia-se à publicação de portarias, sem detalhamento quanto à política de remuneração, a obrigações de investimento ou à qualidade do serviço. Tal cenário conduziu à estagnação do modelo regulatório do setor, visto que os problemas operacionais podiam ser resolvidos internamente no governo, graças à vinculação existente entre as empresas estatais e a administração direta.

No entanto, a exploração privada, caracterizada pela existência de contratos de concessão de longo prazo, demanda, naturalmente, o contínuo aprimoramento regulatório. Torna-se necessário disciplinar a aplicação de índices de qualidade de serviço, a aplicação de fatores de produtividade (fator X), a qualidade de investimentos, o modelo de plano de contas, entre outros temas, o que obriga à constante atualização do marco regulatório, revelando-se mais um efeito positivo gerado pelas concessões públicas. Não por acaso, diversas agências estabelecem, periodicamente, agendas regulatórias para o aperfeiçoamento de sua atuação nos setores de sua competência.¹⁰

¹⁰ Por exemplo, a agenda regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), disponível em: <<http://agendaregulatoria.antt.gov.br/>>.

Por evidente, o efeito descrito acima – reformulação do marco regulatório – será o resultado final de um processo prévio de aprendizagem da administração pública. A modificação do papel do Estado – de agente prestador para agente regulador – exige a contínua capacitação dos agentes públicos envolvidos, inclusive com o intuito de minorar a assimetria de informação que existe entre as partes envolvidas (concessionária, poder concedente e usuários). Nesse sentido, espera-se que as concessões sejam um indutor da capacitação do setor público.

Por último, cabe destacar o papel das concessões no aumento da concorrência e, por via de consequência, da qualidade do serviço disponível.

O déficit de infraestrutura nos aeroportos favorece a formação de monopólios ou oligopólios de companhias aéreas. De fato, na medida em que há menor disponibilização de infraestrutura, menos companhias aéreas podem oferecer seus serviços, ocasionando, por exemplo, acirradas disputas por *slots*¹¹ em aeroportos saturados. É importante notar que, diferentemente de outros setores, as tarifas aeroportuárias representam apenas uma parcela diminuta do custo das viagens aéreas, ou seja, no preço final pago pelos passageiros. Por isso, a expansão da infraestrutura desempenha papel fundamental na modicidade dos preços, visto que viabiliza a existência de maior número de companhias aéreas entrantes no mercado, aumentando, por consequência, a concorrência no setor.

Adicionalmente, a substituição do monopólio público pela exploração de vários operadores privados permitirá a competição entre aeroportos, por exemplo, para a atração de voos internacionais (*hubs* internacionais), voos de conexão ou pela prestação de serviços de transporte de cargas, o que certamente criará incentivos para a prestação eficiente do serviço.

¹¹ *Slot* pode ser entendido como uma vaga em um aeroporto, para determinado período de tempo, que a companhia aérea usufrui para chegada e partida da aeronave.

Em suma, os benefícios decorrentes de um programa de concessão de aeroportos à iniciativa privada parecem claros. Logicamente, esse é um mecanismo que não se ajusta, necessariamente, a todos os aeroportos da rede, mostrando-se mais apropriado àqueles com potencial para maximizar os benefícios do modelo, seja pela grande necessidade de investimentos no curto prazo, seja pelo relevante papel que desempenham na malha aeroportuária do Brasil. Ao conceder tais aeroportos à iniciativa privada, o governo poderá concentrar esforços no desenvolvimento de outros aeroportos menos consolidados, que demandam maior suporte do poder público para que possam cumprir sua função de ativos voltados à integração nacional.

Melhoria da performance da Infraero

A Infraero continuará tendo papel fundamental no setor de transporte aéreo, mesmo considerando que o Programa de Concessões dos Aeroportos já transferiu e irá transferir a administração de alguns dos principais aeroportos do país à iniciativa privada.¹² No cenário atual, em que já foram realizadas as concessões do Asga, da primeira (GRU, VCP e BSB) e da segunda rodadas (GIG e CNG) do Programa de Concessões, a Infraero continua como responsável direta pela administração de 62 aeroportos espalhados por todo o território nacional. Esse dado, por si só, comprova o quão relevante continua sendo a posição da Infraero, tornando primordial para o correto funcionamento do setor que a estatal tenha uma *performance* operacional adequada.

Não há dúvidas de que o regramento jurídico que norteia o processo de contratação de bens e serviços pelos entes públicos no Brasil não se ajusta à complexidade inerente às operações e aos investi-

¹² Como citado anteriormente, está em curso mais uma rodada de concessão de aeroportos: Fortaleza (CE), Salvador (BA), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS).

mentos do setor aéreo. Isso torna ainda maior o desafio de fazer com que a Infraero consiga operar de maneira eficiente os aeroportos remanescentes sob sua gestão.

Cabe aqui o destaque a algumas medidas já tomadas pelo poder público com o objetivo de melhorar a *performance* da estatal. Uma delas se deu por meio da edição da Lei 12.462/2011, que levou à possibilidade de utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para os investimentos relacionados à realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. No caso específico dos aeroportos, tal possibilidade foi estendida aos investimentos em aeroportos localizados em capitais dos estados da federação distantes até 350 quilômetros das cidades-sede. Com o RDC, a Infraero tem a possibilidade de realizar a contratação de obras de infraestrutura e serviços de maneira mais célere, facilitando o andamento dessas atividades. Como referência dessa maior celeridade, o Relatório da Administração 2012 da Infraero indica que, nesse mesmo ano, o prazo médio de uma contratação via RDC foi de 68 dias corridos, muito menor do que os usualmente incorridos nos métodos tradicionais de contratação (45% menor em relação à concorrência e 23% menor em relação à tomada de preços) (INFRAERO, 2013b).

Outra medida que merece destaque é a edição pela SAC-PR da Portaria 228/2013, que busca, entre outros objetivos, implementar medidas para estimular a concorrência na prestação de serviços comerciais aos passageiros nos aeroportos, definir melhorias na sinalização e estabelecer a obrigação de a Infraero prover acesso à internet sem fio sem custos adicionais para os passageiros. Ao mesmo tempo em que traz obrigações à Infraero, que terão como consequência melhora na qualidade dos serviços oferecidos aos usuários dos aeroportos, essa portaria implementa mudanças que permitirão à estatal a adoção de práticas comerciais mais eficientes, como a co-

brança de tarifas diferenciadas nos estacionamentos de acordo com o tempo de permanência e a distância do terminal de passageiros. Esse tipo de melhoria permitirá que a empresa implemente algumas práticas comumente aplicadas pelos operadores privados, o que trará impactos positivos para sua rentabilidade.

O poder público também vem atuando na criação de uma empresa de serviços, que seria uma subsidiária da Infraero. Essa nova empresa seria formada em parceria com um operador aeroportuário internacional e poderia atuar em nichos como a prestação de serviços técnicos especializados ou mesmo se responsabilizar pela operação de aeroportos fora da rede Infraero. Essa subsidiária abriria as portas para uma nova forma de atuação da empresa, permitindo que esta atuasse como uma prestadora de serviços especializados ao mercado em vez de apenas operar os terminais mantidos sob sua responsabilidade. Esse será um instrumento importante para que a Infraero busque novas formas de atuação, que permitam a ela manter posição relevante no sistema de transporte aéreo nacional.

Fortalecimento e ampliação da aviação regional

Um país de grandes dimensões como o Brasil não pode abrir mão de uma aviação regional bem estruturada. Com esse intuito, o governo tem buscado viabilizar um programa, incluído dentro do Programa de Investimentos em Logística (PIL), de fortalecimento e ampliação da aviação regional que permita não só maior integração do território nacional, mas também o desenvolvimento de polos regionais e o desenvolvimento dos centros de turismo.

O programa pretende facilitar a execução dos investimentos, por meio de medidas como a padronização dos modelos dos aeroportos (pequeno, médio e médio-grande) e a definição de um responsável central pela gestão dos projetos e dos investimentos (Banco do Brasil). Também são consideradas medidas que garantam a susten-

tabilidade da operação, tais como isenções de tarifas, concessão de subsídios em rotas específicas e estabelecimento de parcerias com estados e municípios para gestão dos aeroportos.

Na primeira fase do programa, estão incluídos 270 aeroportos regionais, que devem receber R\$ 7,3 bilhões em investimentos, nos próximos anos. Os objetivos aqui são a recuperação da rede existente e a ampliação da oferta de transporte aéreo para a população.

Análise das ações implementadas no programa de concessões

Os objetivos definidos pelo poder público são interdependentes e só poderão ser alcançados por meio de medidas devidamente planejadas, tanto no curto quanto no longo prazo. É nesse contexto que o Programa de Concessões merece um destaque especial. O modelo regulatório utilizado como base para as concessões, que começou a ser desenvolvido quando da concessão do Asga e que vem sendo aperfeiçoado desde então, bem como outras medidas estruturantes adotadas ao longo do processo de concessões, representa um dos principais pilares da política do governo para reorganização do setor de transporte aéreo no Brasil. Nos tópicos seguintes, serão listadas algumas das principais ações implementadas ao longo do programa, buscando identificar como tais ações se relacionam com os objetivos definidos pelo governo para o setor de infraestrutura aeroportuária.

Participação da Infraero nas sociedades de propósito específico

Graças ao modelo de monopólio existente até passado recente, a Infraero afigura-se como o principal operador do sistema aeroportuário brasileiro. Anteriormente à concessão do Asga, a Infraero era responsável pela administração de 67 aeroportos no país, detendo

praticamente todo o tráfego de passageiros (97%). Além disso, a Infraero administra oitenta unidades de apoio à navegação aérea e 34 terminais de logística de carga no país (INFRAERO, 2011).

No entanto, o perfil econômico-financeiro da rede Infraero caracteriza-se pela grande concentração de receitas em poucos ativos. A título de exemplo, cite-se que, no ano de 2010, o resultado operacional do Aeroporto de Guarulhos era superior ao de todo o restante da rede. Assim, o sistema aeroportuário brasileiro funcionou, historicamente, por meio de subsídios intrafirma, um mecanismo em que os aeroportos superavitários contribuíam para a sustentação dos que eram deficitários, permitindo, assim, que o sistema em rede funcionasse adequadamente.

Não fosse esse o entendimento, seria necessário um aumento significativo das tarifas aeroportuárias, para que a maioria dos aeroportos funcionasse sem algum mecanismo de transferência de receita. Tal lógica seria ainda mais perversa, pois a maioria dos aeroportos deficitários economicamente situa-se em regiões com menor grau de desenvolvimento socioeconômico. Segundo dados da Anac, duzentas cidades recebiam voos regulares no país no ano de 2000. Em 2013, apenas 126 cidades brasileiras receberam voos regulares de companhias aéreas.¹³ Ao se retirarem do sistema aeroportos como GRU, corria-se o risco de inviabilizar o restante da rede,¹⁴ o que se revelaria especialmente gravoso, dado o cenário de crescente restrição enfrentado pela aviação regional brasileira.

Outro aspecto importante a ser considerado é o objetivo do governo de melhorar a *performance* operacional e financeira da Infraero

¹³ Dados disponíveis em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,um-ano-apos-anuncio-obras-do-plano--de-aviacao-regional-nao-sairam-do-papel-,1112377,0.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

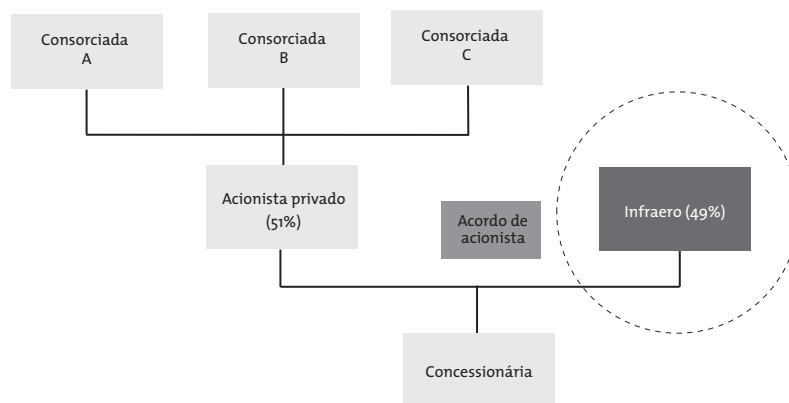
¹⁴ Cabe lembrar que a aviação regional é fundamental para a integração nacional e o desenvolvimento de polos regionais e de centros de turismo.

no longo prazo, viabilizando o acesso desta ao dia a dia da gestão dos aeroportos concedidos, com o fito de difundir dentro da empresa as práticas operacionais e gerenciais do operador privado. O modelo adotado pela Infraero na administração dos aeroportos brasileiros não se caracterizou pela absorção de novas práticas de gestão pela empresa, adotadas internacionalmente por operadores privados, o que, a princípio, poderia aperfeiçoar a operação dos aeroportos públicos e a própria fiscalização exercida pela administração central. A participação da Infraero nas concessionárias surgiu como um importante instrumento de ganho de *expertise* pela empresa pública, ao passo que a presença no Conselho de Administração das SPEs permite a convivência com novos modelos de gestão, que poderão ser replicados ao restante da rede.

Tendo como pano de fundo essas questões, determinou-se que a Infraero teria a participação de 49% no capital das concessionárias. A Figura 4 ilustra como se desenhou isso na prática.

Figura 4

Participação da Infraero nas concessionárias



Fonte: Elaboração própria, com base em informações de SAC-PR (2012).

A participação da Infraero nas SPEs permitirá a participação nos dividendos auferidos nas concessões dos principais aeroportos brasileiros (GRU, VCP, BSB, CNF e GIG), de forma a garantir os recursos suficientes para a operação dos demais aeródromos e possibilitar a assimilação de novas práticas operacionais pela empresa pública. Paralelamente, o Fnac será o outro instrumento utilizado pelo Estado para a manutenção econômica do restante da rede, como será discutido com detalhes em seção posterior.

Com a participação, em caráter minoritário, da Infraero, fica assegurada ao agente privado vencedor da licitação a autonomia necessária à administração da concessão. Paralelamente, a Infraero, mesmo minoritária, obriga-se a aportar capital na SPE proporcionalmente a sua participação, o que se traduz em um fator que minimiza os riscos do negócio, logo aumentando ainda mais a atratividade das concessões, expressada principalmente pelos altos valores dos lances ofertados nos leilões.

Melhorias regulatórias

Embora o sucesso do processo ateste sua maturidade, um dos destaques das rodadas de concessões foi a consolidação do modelo regulatório do setor aeroportuário. Em virtude do arcabouço regulatório do setor implementado a partir das rodadas de concessões, atendeu-se à necessidade de remunerar o serviço de conexão, de rever o percentual do adicional tarifário – Adicional de Tarifas Aeronáuticas (Ataero) –, incidente sobre as tarifas aeroportuárias, além de sedimentar o entendimento sobre a modicidade tarifária em contexto de rede.

Antes da primeira rodada, não era remunerado o serviço de processamento de passageiros em conexão – que desembarcam no aeroporto e logo embarcam em novo voo. Todavia, em 2010, cerca de 40% do tráfego de Brasília, 20% de Viracopos e 15% de Guarulhos

eram constituídos de passageiros em conexão. Por isso, julgou-se adequado corrigir essa situação com a criação da tarifa de conexão, que, para efeito de isonomia, aproveitaria também os aeroportos sob a gestão da Infraero até aquela data. Assim, seria viabilizado um mecanismo mais adequado de remuneração, corrigindo as distorções derivadas da ausência de remuneração do operador aeroportuário por fluxos de passageiros em conexão em seu terminal. Logicamente, tal mecanismo foi mantido quando da modelagem da segunda rodada de concessões.

Outra mudança advinda da modelagem da primeira rodada foi a redução do percentual do Ataero. Ao longo da modelagem da primeira rodada de concessões, ficou definido que esse percentual seria reduzido de 50% para 35,9%,¹⁵ mantendo-se os tetos tarifários. Desse modo, a medida objetivava estimular os investimentos da iniciativa privada na construção e na operação da infraestrutura, aumentando a disponibilidade de recursos para esse fim.

Com relação ao conceito de modicidade tarifária, o administrador deve ampliar ao máximo possível o acesso de determinado serviço aos administrados, desde que obedeça a níveis mínimos de qualidade do serviço. Assim, deve-se buscar o equilíbrio entre tarifas módicas, mas que remunerem adequadamente a prestação de um serviço que atenda aos requisitos de atualidade, eficiência e regularidade. Nesse contexto, a definição da modicidade tarifária tem caráter relativo, levando em conta que o valor considerado módico variará em função da essencialidade do serviço, da capacidade econômica do usuário e dos custos incidentes na prestação do serviço

¹⁵ O Ataero é um percentual da tarifa aeroportuária, tal como explicado acima, com destinação ao Tesouro Nacional com a finalidade de aplicar melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílio à navegação aérea. Com a redução do Ataero e a manutenção dos tetos tarifários, na prática, as receitas das concessionárias aumentaram.

e na remuneração da concessionária. Por tal razão, a Lei de Concessões (Lei 8.987) relegou ao contrato a disciplina da modicidade tarifária, prevendo em seu artigo 11:

No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei (BRASIL, 1995).

Com base nesse dispositivo, concluiu-se que as receitas não tarifárias do aeroporto deveriam ser convertidas, ao menos parcialmente, em redução das tarifas cobradas dos usuários.

Assim, o contrato de concessão do Asga prevê um mecanismo que reduz as tarifas se as receitas comerciais ultrapassarem dado percentual do total. No caso do Asga, entendeu-se que as receitas não tarifárias deveriam ser revertidas para a modicidade tarifária do próprio aeroporto, o que é característico do modelo conhecido como *single till*.

Contudo, quando se trata de aeroportos fulcrais como GRU, cujo resultado operacional é fundamental para a sustentabilidade da malha aeroportuária, não se pode aplicar o mesmo entendimento. Como já citado, em 2010 o resultado operacional do GRU era superior ao da Infraero, ou seja, embora houvesse outros aeroportos superavitários, os demais aeroportos – em conjunto – eram deficitários. Dessa forma, como conceder um grupo de aeroportos superavitários e manter a sustentabilidade da rede Infraero? Uma opção seria aumentar as tarifas cobradas dos usuários dos aeroportos restantes, o que, conforme já discutido, não se mostrava uma opção razoável. Não obstante, por que não permitir que as receitas não tarifárias dos aeroportos concedidos garantissem a higidez da

Infraero? Esse foi exatamente o intuito da solução adotada, com a migração do modelo *single till* para o *dual till*.

No modelo adotado, as receitas não tarifárias não são consideradas para fins de modicidade tarifária do aeroporto, o que gera grandes incentivos para que o operador aeroportuário busque maximizar suas receitas comerciais e, por conseguinte, o resultado financeiro da concessão. Assim, dado que a Infraero teria 49% do capital das concessionárias, o mesmo percentual dos recursos gerados pelos aeroportos concedidos seria destinado à empresa. Além disso, sem a reversão das receitas comerciais para a modicidade tarifária do próprio aeroporto, em um leilão concorrencial, a outorga paga pela concessão tenderia a ser maior. Como a outorga iria para o Fnac, conforme será discutido a seguir, haveria mais recursos disponíveis para o sistema, que poderiam subsidiar a operação dos demais aeroportos ou ser aplicados em sua expansão.

Portanto, a adoção do modelo *dual till* – em que as receitas não tarifárias não são consideradas na determinação do nível tarifário do próprio aeroporto –, conjugada com a participação da Infraero e com a destinação da outorga ao Fnac, fez com que as receitas comerciais dos aeroportos concedidos contribuíssem para a modicidade tarifária dos demais aeroportos da rede.

Fundo Nacional de Aviação Civil e as contribuições para o sistema

Como afirmado no decorrer deste trabalho, a necessidade de preservação do modelo de subsídios cruzados no sistema aeroportuário brasileiro demandou a instituição de mecanismos que garantissem a destinação de recursos para toda a rede aeroportuária do país.

Esse foi um dos argumentos utilizados na definição de que o critério de julgamento dos leilões de aeroportos seria o maior pagamento pela outorga, chamada de Contribuição para o Sistema Aero-

portuário, da concessão pela concessionária, a ser quitado em parcelas iguais e anuais, reajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Pelo fato de tal valor ser destinado ao subsídio de aeroportos menos rentáveis, porém de interesse público, chamou-se esse pagamento de contribuição fixa para o sistema.

Com isso, buscou-se garantir não somente a quantidade de recursos necessária à operação do restante da rede, como também a distribuição periódica desses recursos, o que foi alcançado por meio do pagamento anual da outorga.

A partir da primeira rodada de concessões, também foi criada uma parcela de contribuição variável, que representa um percentual da receita bruta realizada. A ideia subjacente à parcela variável é o compartilhamento de riscos. Se a receita for superior ao previsto, dividem-se os ganhos e, do contrário, mitigam-se as perdas.

Instituída a contribuição ao sistema, foi necessário encontrar o meio adequado para a efetiva aplicação de tais recursos. A criação de um fundo contábil, vinculado à SAC-PR, foi a maneira encontrada para tanto.

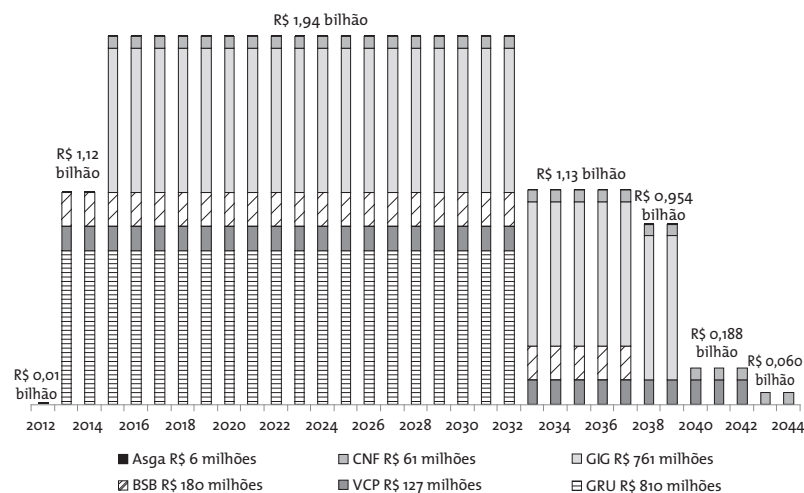
A Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, instituiu o Fnac, vinculado à SAC-PR, e definiu quais seriam suas fontes de recursos. Entre essas fontes, estão o Ataero, o adicional do Tesouro Nacional e o pagamento de contribuição pelos concessionários dos aeroportos concedidos – artigo 63, parágrafo 1º, inciso III (BRASIL, 2011c) –, sendo esta última a fonte mais expressiva.

Para se ter ideia da magnitude dos recursos gerados com as concessões, frisa-se que o lucro líquido da Infraero foi de R\$ 400 milhões, em 2012. Tal valor representa apenas um quinto de R\$ 1,94 bilhão, que será recolhido anualmente a título de outorga de 2015 a 2032 (Gráfico 7), considerando-se apenas a parcela fixa. O total auferido nas concessões de São Gonçalo do Amarante, Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins será algo em

torno de R\$ 45,5 bilhões¹⁶ (parcela fixa), de 2012 a 2044. Dessa forma, criou-se um mecanismo capaz de gerar recursos suficientes para garantir a sustentabilidade da malha aeroportuária.

Gráfico 7

Fluxo de contribuições fixas para o sistema



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de SAC-PR.

Para garantir a aplicação dos recursos do Fnac, o legislador obrigou expressamente que a utilização de recursos seja destinada exclusivamente ao desenvolvimento e ao fomento do setor de aviação civil e à infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil – Lei 12.462/2011, artigo 63, parágrafo 2º (BRASIL, 2011c).

Em continuidade à publicação da Lei 12.462/2011, o Decreto 8.024, de 4 de junho de 2013, regulamentou o Fnac. O regulamento corroborou a ideia de modicidade tarifária para o sistema, na me-

¹⁶ Dados divulgados pela SAC-PR. Disponível em: <<http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2013/11/leiloes-de-aeroportos-garantem-ao-brasil-r-45-5-bilhoes>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

dida em que, expressamente, previu a utilização dos recursos nos aeródromos administrados pela Infraero, pelo Comando da Aeronáutica, estados e municípios.

Caberá à SAC a aprovação dos planos de investimentos propostos com os recursos do Fnac. Com relação ao plano de investimento da Infraero, é preciso atentar que a percepção de dividendos pela empresa está condicionada ao desempenho econômico das concessões. Nesse sentido, embora exista a expectativa de grande rentabilidade dos aeroportos concedidos, a possibilidade de as concessionárias não distribuírem dividendos não pode ser totalmente afastada, como, por óbvio, ocorre em qualquer atividade econômica. Acrescente-se ainda que, mesmo na hipótese de distribuição de lucros, esta pode não se dar com periodicidade compatível com o plano de investimentos da Infraero, isto é, a distribuição de dividendos para os sócios pode ocorrer com defasagem de tempo em relação à necessidade de recursos da Infraero. Portanto, a utilização de recursos do Fnac pela Infraero afasta os riscos que poderiam ocorrer em razão do descasamento entre o recebimento de dividendos pela empresa e a necessidade de recursos para o funcionamento do restante da rede Infraero.

Com o mesmo intuito, o Fnac incorporou o Programa Federal de Auxílio aos Aeroportos (Profaa), o qual destina recursos para aeródromos de interesse regional – Lei 8.399/1992, artigo 1º, inciso II, e parágrafo 2º.

A partir da sistemática de distribuição de recursos para toda a malha aeroportuária, o FNAC concretizou a ideia de modicidade tarifária para o sistema, visto que seria possível manter o nível de valor das tarifas aeroportuárias, mesmo nos aeroportos deficitários da rede.

Perspectivas

O mercado de aviação comercial brasileiro ainda é bastante embrionário, quando considerado à luz da experiência internacional. Os dados do Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil (2010), mesmo atualizados, mostram que a razão de passageiros por habitantes do país em 2012 ainda era cerca de um terço da média de uma amostra de mercados mais maduros em 2008. O Brasil fechou o ano de 2012 com 0,98 passageiro por habitante, perante a média de 3,3 passageiros por habitante, relativa à amostra considerada. Em adição, olhando para países de dimensões continentais como o Brasil, a razão tende a ser ainda maior. Dessa forma, há grande potencial de crescimento para a aviação comercial, mesmo sem assumir que o Brasil irá convergir para o nível de renda *per capita* dos países da amostra, em horizonte próximo. Essa avaliação deixa clara a ideia de que não é apenas a conjuntura que exige a expansão mais célere da infraestrutura aeroportuária. A perspectiva de crescimento de longo prazo também indica a necessidade de definição de um modelo para o setor que garanta que a expansão dos aeroportos irá acompanhar o ritmo de crescimento do tráfego.

Cumprir observar, ademais, que há uma mudança estrutural em curso. Cerca de 46%¹⁷ do fluxo de passageiros de 2013 passou por aeroportos que já estão sob gestão privada. A maior agilidade na contratação de obras e na implementação de melhorias operacionais, decorrente do regime privado de exploração, permitirá a rápida expansão da capacidade dos aeroportos concedidos e a utilização mais eficiente da infraestrutura, nos próximos anos. Assim, estará disponível um número maior de *slots* em aeroportos centrais como GRU e GIG, possibilitando o aumento da frequência de voos

¹⁷ Dado apresentado no Gráfico 2 para 2012, porém sem alteração em 2013.

em horários nobres e a criação de novas linhas, por exemplo. Isso, potencialmente, aumenta o espaço para a competição entre as companhias aéreas e pode resultar na continuidade da queda dos preços das passagens. Por seu turno, passagens mais baratas estimulariam ainda mais a demanda por viagens aéreas, acionando novos gatilhos de expansão em aeroportos privados e pressionando a infraestrutura de aeroportos públicos, em que a contratação de obras é mais morosa. Nesse sentido, é possível que haja pressão por novas rodadas de concessões aeroportuárias, o que intensificaria o processo de retroalimentação do crescimento da aviação comercial.

Cabe ressaltar, ainda, que o transporte aéreo tem se tornado cada vez mais competitivo em viagens de longa distância. Em dezembro de 2007, a Sondagem do Consumidor: Intenção de Viagem (MINISTÉRIO DO TURISMO; FGV, 2013) apontou o automóvel como o meio de transporte em 40,8% das intenções de viagens, seguido do avião, com 35,5%. Já em dezembro de 2013, o avião figurava à frente, com 53,2%, e o automóvel aparecia com 35% das intenções de viagem. Desse modo, sem rivais no que tange ao tempo de viagem e com preços cada vez mais competitivos, o transporte aéreo tende a ganhar cada vez mais participação no mercado de viagens.

Portanto, a perspectiva de médio a longo prazo, apesar da atual conjuntura, é de expansão contínua da aviação comercial, impulsionada pela retomada do crescimento econômico, pela continuidade da queda dos preços das passagens e pelo eventual prosseguimento do Programa de Concessões Aeroportuárias.

Referências

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Relatório de tarifas aéreas domésticas*. Brasília, 4º trim., ago. 2013.

Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/tarifasaereas/pdf/27_Edicao_4_Tri_2013.zip>. Acesso em: 1 fev. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Decreto 6.373, de 14 de fevereiro de 2008*. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6373.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Decreto 7.531, de 21 de julho de 2011a*. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7531.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Decreto 7.554, de 15 de agosto de 2011b*. Dispõe sobre a coordenação das atividades públicas nos aeroportos, institui a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – Conaero e as Autoridades Aeroportuárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7554.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011c*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Decreto 7.896, de 1º de fevereiro de 2013*. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim, localizado no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nos Municípios de Confins e de Lagoa Santa, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7896.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Relatório de demanda e oferta do transporte aéreo*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/estatistica/demandaeoferta/2013/Novembro.zip>>. Acesso em: 1 jan. 2014.

INFRAERO – EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. *Guia Infraero Cargo*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/portal/images/stories/Arquivos/guiainfraerocargo2011.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. *Anuário estatístico operacional*. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Estatistica/anuario/anuario_2012_oficial.zip>. Acesso em: 1 fev. 2014.

_____. *Relatório anual 2012*. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Relatorios/relatorio_anual2012.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2014.

MCKINSEY & COMPANY. *Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil*: relatório consolidado. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/prospeccao/chamada_aereo.html>. Acesso em: 1 jan. 2014.

MINISTÉRIO DO TURISMO; FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Sondagem do consumidor*: intenção de viagem. Rio de Janeiro: FGV, 2013. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/conjuntura_economica/sondagem_consumidor_viagem>. Acesso em: 1 fev. 2014.

OLIVEIRA, A. V. *A experiência brasileira na desregulamentação do transporte aéreo*: um balanço e propositura de diretrizes para novas políticas. Brasília: SEAE, 2007. Documento de Trabalho (DT). Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/documentos-de-trabalho/documentos-de-trabalho-2007/DT_45.pdf/view>. Acesso em: 1 fev. 2014.

SAC/PR – SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Concessões dos Aeroportos*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.abceconsultoria.org.br/SeminarioInternacional/P1_dia16/>. Acesso em: 1 fev. 2014.

SAVARIS, B.; VINAGRE, F.; MAGALHÃES, D. The Brazilian infrastructure: it's “now or never”. *Credit Suisse*, jul. 2013. Disponível em: <https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lv1l26SiX%2BIMrn/Q%3D>. Acesso em: 1 fev. 2014.